

Catalá Oliveras, Francisco A.. **Todo es cuestión de medida**. *En publicación: Revista de Ciencias Sociales no. 16*. C/S, Centro de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, San Juan: Puerto Rico. Verano. 2007.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pr/cis/rscs/16/FCatala.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

Todo es cuestión de medida

FRANCISCO A. CATALÁ OLIVERAS

Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

RESUMEN

El profesor Leopold Kohr (1909-1994) dictó cátedra en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras (UPR) del año 1955 al 1973. Sus aportes intelectuales siempre estuvieron centrados en una filosofía sobre el tamaño en la que, junto a una crítica severa al gigantismo, se destacaban las posibilidades de las unidades políticas de escala modesta. En este artículo se enlazan las ideas poco convencionales del profesor Kohr con recientes contribuciones en el campo de la economía de países pequeños. Se subraya el hecho de que los cambios institucionales y tecnológicos obligan a la reconceptualización del tamaño económico. Esto provee el marco para, desde una perspectiva institucionalista, darle una mirada a la experiencia de Puerto Rico, la que aquí se caracteriza como una en la que se ha conjugado el crecimiento económico con la hipertrofia. [**Palabras clave:** tamaño óptimo, economías de escala, economías de alcance, costos de la heterogeneidad, proporcionalidad.]

ABSTRACT

Leopold Kohr (1909-1994) was a professor at the Department of Economics –Faculty of Social Sciences at the University of Puerto Rico’s Rio Piedras campus–, from 1955 to 1973. His intellectual contributions were always focused on a philosophy regarding size in which, together with a severe criticism toward gigantism, the emphasis was placed on the possibilities of political units of moderate scale. In this article, Professor Kohr’s hardly conventional ideas are linked with recent contributions made in the field of the economy of small countries. Emphasis is placed on the fact that institutional and technological changes force the re-conceptualization of economic size. This provides the framework to look at the Puerto Rican experience from an institutional perspective, an experience which is characterized in this article as one in which economic growth has resulted in hypertrophy. [**Keywords:** optimal size, scale economies, scope economies, heterogeneity costs, proportionality.]

El profesor Leopold Kohr (1909-1994) llegó a Puerto Rico en el año 1955. Para esos años, luego de una larga historia de indefensión política y de pobreza, Puerto Rico parecía iniciarse en un ejercicio de cierto autogobierno y en un proceso de crecimiento económico basado en la atracción de inversión directa del exterior. Esto suscitó bastante interés más allá de nuestras fronteras.

No fueron pocos los científicos sociales extranjeros que entonces desfilaron por los salones de clase y por los centros de investigación de la Universidad de Puerto Rico, sobre todo de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras. Unos fueron aves de paso, otros se asentaron en el país. Kohr perteneció al segundo grupo. Aquí, desde su cátedra en el Departamento de Economía, que se extendió desde el año 1955 al 1973, enseñó los fundamentos filosóficos de la disciplina; aquí escribió sus libros más importantes; y aquí, con su participación en numerosas conferencias y con artículos que regularmente publicaba en la prensa del país, contribuyó al enriquecimiento de la discusión pública sobre los más variados asuntos, desde el status político hasta la congestión de tráfico.

Su aporte intelectual, aunque con referencia a múltiples temas, estuvo siempre orientado por una filosofía política centrada en la teoría del tamaño o más bien, en la apreciación de la justa medida, lo que él llamaba “proporcionalidad” entre las distintas esferas de la sociedad y de éstas con la naturaleza. Reconocía la necesidad del crecimiento económico pero le preocupaban sus manifestaciones hipertroficas. Tomó distancia de la euforia incrementalista.

Estimamos pertinente releer a Kohr desde la perspectiva del Puerto Rico que se inicia en el siglo 21. En la primera sección de este artículo resumimos algunas de sus ideas medulares. Además, en las próximas dos secciones le vinculamos con aportes recientes relativos a la “economía del tamaño”. Esto nos provee el marco en el que ubicamos, en la sección titulada “Hipertrofia”, la experiencia de Puerto Rico. Aunque entendemos que nuestras conclusiones se desprenden de manera evidente de la lectura de dichas secciones, incluimos, por si acaso, una breve sección de cierre.

Las ideas de Kohr

Las ideas de Kohr, como las de tantos otros, tienen raíces en sus primeras experiencias. Nació en una pequeña villa cercana a la ciudad austriaca de Salzburgo. Estudió en las universidades de

Innsbruck, Viena, París y en la London School of Economics. Sirvió como corresponsal en la Guerra Civil Española. Su compañero de oficina fue el escritor norteamericano Ernest Hemingway. Conoció también a Eric Blair, quien bajo el seudónimo de George Orwell, luego se hiciera famoso con su obra antiutópica *1984*, fruto de su espanto con las inmensas fuerzas desatadas por las organizaciones políticas modernas. Kohr, como Orwell, aprendió a desconfiar de toda concentración de poder, viniera ésta del campo fascista o del comunista.

Abandonó Austria cuando el ejército alemán la invadió en marzo de 1938. Trabajó en minas en Canadá, donde sufrió la pérdida de la audición, obligándole a utilizar un audífono que se convirtió, gracias a su conspicuidad, en uno de sus sellos distintivos. Luego se dedicó a la docencia en diversas universidades: Toronto (1939-1950), Rutgers (1952-1955), Puerto Rico (1955-1973) y Gales (1973-1978).

Todas las formas de miseria social, según este heterodoxo filósofo y economista, tienen un denominador común: su causa es el gigantismo. Argumentaba, parafraseando a Malthus, que “los problemas sociales crecen geoméricamente mientras la habilidad de los seres humanos para lidiar con ellos aumenta aritméticamente” (Kohr, 1957: IX). Valiéndose de la ley de productividad decreciente postulaba que el tamaño de los estados tiene un límite más allá del cual sufre la convivencia y se deteriora la calidad de vida. Por lo tanto, recomendaba el establecimiento de pequeñas unidades políticas en lugar de los grandes estados nacionales (Kohr, 1957). No era, sin embargo, muy optimista en relación a la voluntad para trascender el gigantismo y eliminar a los grandes poderes. Ante la interrogante de si esto se haría contestó con uno de los capítulos más cortos de libro alguno. Consta de una sola, palabra: “No” (Kohr, 1957: Capítulo II). Añadía con amargura que, a menos que por alguna razón los grandes imperios se desintegren, continuarán las guerras (Kohr, 1957: 215).

En correspondencia con su apología a las unidades políticas de tamaño modesto, Kohr favorecía tanto la independencia de Puerto Rico como la de Gales. La lista de posibles estados pequeños no acababa aquí. Las posibilidades, ya fuera en Europa o en otros continentes, eran numerosas. El tamaño ideal lo definía como aquél “que baste para dar al hombre todo lo que espera de la sociedad” (Kohr, 1965: 39). Estimaba que el óptimo giraba en torno a 200,000 habitantes. A la luz de este criterio juzgaba que Puerto Rico era muy

grande. La solución (—que por cierto, recomendó ante la Comisión de Status a mediados de la década de 1960—) era constituir una federación de 20 a 30 ciudades-estado (Kohr, 1976: 61).

Kohr no negaba la necesidad del comercio internacional. De hecho, en sus propuestas sobre Gales reconocía la importancia de que ésta mantuviera sus vínculos con el mercado más amplio del Reino Unido (Kohr, 1971). No obstante, rechazaba toda estrategia política que prohiciera dependencia (Kohr, 1973). El costo de la dependencia, como la pérdida de identidad y el crecimiento hipertrófico, emulador del que se da en los centros imperiales, es enorme. No hay desarrollo si no lo generan fuerzas internas y si no lo protagonizan actores internos. Sólo así podría desarrollarse esa pequeña y sana sociedad que Kohr denominaba “transluciente”, en donde el reconocimiento entre unos y otros, ya sea más claro o más opaco, es posible.

Huelga señalar que las teorías y propuestas de Leopold Kohr eran recibidas, en el mejor de los casos con admiración escéptica y, en el peor de los casos, con un gentil pero claro rechazo. Por sus alusiones a las ciudades-estado de la Antigüedad y por sus constantes referencias a su amada ciudad de Salzburgo, algunos descartaban sus ideas como meras añoranzas de un conservador; por su visión de futuro enmarcado en sociedades en que la escala humana fuera la medida de las cosas, otros tildaban sus propuestas como sueños irrealizables de un utopista. El terreno no era muy propicio para el cultivo de sus ideas. Las teorías sobre las bondades de la pequeña escala y de los países pequeños no estaban de moda ni en Puerto Rico ni en el resto del mundo.

Durante las décadas de 1950 y 1960, en Puerto Rico reinaba el entusiasmo con el incrementalismo económico vinculado a las inversiones y al mercado estadounidense. Luego, cuando el programa de Fomento mostró señales de agotamiento, aumentaron los programas de beneficencia, como las becas y los “cupones de alimento”. Para el año 1976, ocupó la escena como factor de atracción de capital la ya derogada Sección 936 del Código Federal de Rentas Internas. Nada de esto estaba en sintonía con las ideas de Kohr.

El mundo estaba dominado por la ideología de la gran escala. Su política giraba torpemente en torno a la llamada Guerra Fría de la bipolaridad, con Estados Unidos encabezando un extremo y la ya desaparecida Unión Soviética el otro. Ante la presencia apabulladora de las grandes potencias los países de tamaño modesto se conceptualizaban como unidades política y económicamente

subóptimas. En un influyente estudio de Alfred Cobban publicado en el año 1945, se ridiculizó la noción de la independencia de Islandia y de Malta (Baldacchino y Milne, 2000: 60). La historia ha demostrado el error de Cobban.

Los trabajos pioneros sobre las consecuencias del tamaño de los países tendían a recalcar las restricciones de la escala modesta (Robinson, 1960). Carecían del abanico de posibilidades que Kohr le adscribía a los países pequeños y de su severo enjuiciamiento al gigantismo. No resulta sorprendente por tanto, que cuando publica inicialmente sus ideas en el año 1957, no fueran recibidas con gran entusiasmo. Anatol Murad –su amigo y colega en el Departamento de Economía–, señala en la introducción de uno de sus libros que, en el año 1957, la revista londinense *The Economist* catalogó las propuestas de Kohr como “curiosamente enloquecedoras”. Luego, ocho años después, las calificó de “inagotable mina de ideas y hechos” (Kohr, 1965: 16). Poco a poco fue cuajando una opinión más favorable a la pertinencia de la discusión del tamaño y a su vínculo con el asunto ambiental y con el desarrollo de tecnologías apropiadas (Schumacher, 1973).

Más recientemente, la misma revista publicó un elogioso reportaje sobre la gestión de los países pequeños en el que destaca que el número de países independientes aumentó de 74 a mediados de la década de 1940 a 193 en las postrimerías de la década de 1990, de los cuales 87 no exceden los 5 millones de habitantes, y de estos, 58 tienen menos de 2.5 millones de habitantes (*The Economist*, 1998: 65-67). Ciertamente, los signos de los tiempos cambian. . .

Tamaño: economías de escala y costos de heterogeneidad

“Ni poco ni demasiado, todo es cuestión de medida”, así dice el estribillo de una canción popular. Aunque es un buen consejo no nos libera completamente de los equívocos y de los dilemas. El tamaño admite muchas medidas. Si se trata de una persona, cabe referirse a su estatura y a su peso. En la instancia de los países y sus economías la proliferación de índices es aún más acusada, los más citados son: población, área geográfica y algún indicador macroeconómico como el Producto Interno Bruto o el Ingreso Nacional Bruto; pero estas medidas, por más objetivas que luzcan, no están exentas de cierta ambigüedad.

Para empezar, no hay relación directa entre todos los criterios de tamaño. Groenlandia, por ejemplo, con una superficie

inmensa, sólo tiene 56,000 habitantes. En contraste, los 641 kilómetros cuadrados de Singapur albergan a una población que excede los 4 millones. Su comercio exterior (exportaciones e importaciones) sobrepasa al de países mucho más grandes en población y área geográfica, como Australia, India y Brasil. Indonesia supera la población y el territorio de Noruega por 47 y 6 veces respectivamente, pero el tamaño económico del país escandinavo, medido por el Producto Interno Bruto, es mayor. En consecuencia, el ingreso per cápita de Noruega es 54 veces superior al de Indonesia (The World Bank, 2004: 256-63).

El tamaño no es sólo una variable absoluta, es también relativa. Polonia es un estado nacional de tamaño considerable, tanto en área como en población, cuando se compara con Lituania; al comparársele con Rusia luce pequeño. Incluso inciden variables subjetivas. Canadá es un país grande y desarrollado y, sin embargo, puede sentirse abrumado ante su poderoso vecino del sur. El vecindario cuenta. Es virtualmente imposible definir el umbral que separa a los países pequeños de los grandes, pasando por los medianos, sin recurrir a algún tipo de arbitrariedad. Independientemente de la medida que se utilice, sea superficie, población o agregado económico, los hay de todos los tamaños y sin relación directa entre los criterios de mensura.

Se ha intentado vencer las dificultades de los distintos criterios de tamaño mediante la construcción de índices compuestos que integren a las medidas de población, área geográfica y agregado económico (Bismal, 1982 y Damijan, 2001). Pero, como en tantas otras cosas, la complejidad no necesariamente añade mucho a la utilidad. En todo caso, como acertadamente advierte Villamil (1979: 13), el indicador apropiado dependerá del problema bajo estudio. El indicador más utilizado como criterio de tamaño es la población, a nuestro juicio es el más pertinente. A los países los hace y los configura su gente, es la variable clave en la determinación de la actividad productiva, que es función de la fuerza de trabajo, y en el número de consumidores internos. Esto, claro está, no significa que el área y la ubicación geográfica carezcan de importancia.

¿Cuál será el tamaño óptimo? Si seleccionar un criterio que permita distinguir los países grandes de los pequeños no resulta tan fácil como parece, más difícil es precisar el tamaño ideal. El espectro de lo deseable siempre es en extremo amplio, ha oscilado desde la polis griega hasta la idea del estado mundial. No obstante, aunque definir con exactitud el tamaño óptimo no sea quizás un

esfuerzo prometedor, sí es posible postular como condición óptima que los ciudadanos del país, o de la unidad política a que nos estemos refiriendo, alcancen el más alto nivel de bienestar. Para lograrlo es necesaria la estructuración institucional que permita conjugar la efectividad ciudadana con la capacidad sistémica para responderle, es decir, que las necesidades y preferencias de los ciudadanos encuentren una efectiva respuesta pública. Se presume, como en la “sociedad translúcida” de Kohr, una escala manejable.

Björn Ólafsson (1998: 15) ubica la escala óptima entre 200,000 habitantes y 20 millones. Utiliza como puntos de referencia a Islandia y a los países escandinavos. Aunque con un rango más amplio, coincide en el límite inferior con el tamaño ideal de Kohr. De hecho, Kohr hace varias referencias a Islandia. Escogió un buen punto de referencia, se trata de un país de 286,000 habitantes con un ingreso per cápita de \$30,810.00 (The World Bank, 2004: 264), lo que lo ubica en el grupo de países de altos ingresos. Más importante aún, es una pequeña república que cuenta con una rica base cultural y con su particular perfil nacional: idioma, tradición literaria, instituciones socioeconómicas y organizaciones culturales como orquesta sinfónica, ópera y varios teatros.

En un interesante trabajo se plantea que el tamaño óptimo de un país, también asociado al mayor grado de bienestar socioeconómico de sus ciudadanos, es un punto de transacción entre los beneficios de la escala y los costos de la heterogeneidad (Alesina y Spoloare, 2003: 11). Las economías de escala se traducen en menores costos por unidad en función de los altos volúmenes de producción. Los costos de la heterogeneidad nacen de las diferencias en torno a las políticas públicas.

Estas diferencias son provocadas por factores culturales (idioma, valores, religión) y por factores económicos (desigualdad en ingresos y riqueza tanto entre clases sociales como entre regiones geográficas). Pueden nutrir tendencias secesionistas como las que han resquebrajado a varios estados en Europa Oriental o como las que se experimentan en España, con el País Vasco y Cataluña, y en Canadá con Quebec. Las sociedades más heterogéneas se asocian con más productividad en la oferta de bienes privados y con niveles relativamente modestos de recaudación tributaria, lo que se acompaña de baja prioridad en la provisión de bienes públicos. En contraste, en las sociedades más homogéneas el costo para determinar denominadores comunes en la definición de preferencias es menor y, por lo tanto, el peso relativo del espacio público es superior

(Alesina y La Ferrara, 2005: 762-800). Un buen ejemplo son los países escandinavos. Estos, con poblaciones bastante homogéneas, cuentan con un peso relativamente superior en el consumo de bienes correspondientes al espacio público.

El tamaño enfrenta, según estas últimas apreciaciones, una especie de tensión dialéctica en la que las economías de escala propician la formación de grandes estados mientras que los costos de la heterogeneidad invitan a la formación de unidades políticas pequeñas. En un mundo de restricciones al comercio internacional se propicia la formación de grandes estados para garantizar mercados que permitan la generación de economías de escala. A esto se une la necesidad de financiar los costos crecientes de las guerras y de la administración pública. No olvidemos el vínculo que Kohr establecía entre gigantismo y guerra. Alesina y Spoloare por su parte, nos recuerdan que para los monarcas absolutos la importancia del tamaño radicaba en la fuerza militar y en la base tributaria que permitía, mientras que para el padre de la economía capitalista, Adam Smith, la clave del progreso era función de la división del trabajo y ésta, a su vez, dependía de la extensión del mercado (Alesina y Spoloare, 2003: 184). Estado y mercado eran dos caras de la misma moneda. El extremo dialéctico de la generación de economías de escala pesaba más que los costos de la heterogeneidad. Esto ha cambiado como consecuencia tanto de factores institucionales como de factores tecnológicos.

Desde la Segunda Guerra Mundial, sobre todo a partir de la última década del siglo 20, se han removido progresivamente las restricciones al comercio internacional. Esto se ha realizado bajo el palio de numerosas negociaciones y organismos en múltiples instancias: bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales. El intercambio y su corolario, la interdependencia, han aumentado significativamente. A todo esto ha contribuido el avance en la tecnología de la comunicación y del transporte. Hasta el mismo siglo 20 la distancia (es decir, el espacio y el tiempo) constituyó una barrera formidable de protección.

Por otro lado, las nuevas tecnologías utilizadas en las actividades de producción han permitido reducir el umbral del tamaño subóptimo o punto de cierre de las unidades empresariales. Se han desarrollado sistemas flexibles de producción que multiplican la variedad de bienes producidos a partir de una determinada base de recursos. Así se logran economías de alcance: reducción de costos en función de la diversidad del perfil de producción. Se

trata, por tanto, de contar con una base de factores (materia prima, instrumentos de producción y fuerza de trabajo) que una vez incorporados en determinada línea de producción están también disponibles para otras líneas de productos. Se generan economías de alcance cuando una instalación de ensamblaje puede ser utilizada para autos y camiones y también para diversos tipos de maquinaria industrial y agrícola; o cuando la misma red de computadoras o la misma maquinaria sirve para diseñar y confeccionar distintas prendas de vestir o distintos tipos de muebles; o cuando la misma línea de rieles se utiliza tanto para trenes de pasajeros como para trenes de carga; o cuando el acervo de activos intangibles, como bancos de información y conocimiento, es susceptible de uso en la prestación de distintos servicios.

En todos esos casos cabe concebir la disponibilidad de un factor fijo de producción en donde la demanda del producto en que se emplea no logra su utilización plena, lo que se traduce en un nivel subóptimo de producción, es decir, ineficiente. Su uso pleno se logra con la producción conjunta de otros artículos y servicios. Si los recursos no se usan de manera compartida se adolece entonces de capacidad excesiva, lo que significa desempleo.

La creciente importancia de las economías de alcance no significa la inexistencia de industrias que requieren grandes escalas para producir eficientemente como, por ejemplo, la del automóvil y la del avión. Pero sí significa que ha estado creciendo el número de productos que se pueden producir con eficiencia a escalas modestas.

Los cambios institucionales orientados a la intensificación del comercio internacional hacen del tamaño de los países una condición menos importante para la generación de economías de escala. Lo que sí importa es el acceso al mercado, sólo por tal vía se logran costos medios más reducidos en función del volumen de producción. Mientras tanto, los cambios tecnológicos que permiten la polivalencia del aparato productivo hacen posible la captura de economías de alcance y la articulación de procesos de producción capaces de satisfacer necesidades cada vez más diversas.

La dinámica en ambas dimensiones, la institucional y la tecnológica, ha alterado la concepción del tamaño de los países. La vieja lista de restricciones con que se asociaba a los países pequeños, como la carencia de una base amplia de recursos naturales, la modestia del mercado local, las pocas posibilidades de sustitución de importaciones, la limitada capacidad para generar economías

de escala, la dependencia de pocos mercados externos, el peso insignificante en la determinación de los precios de los bienes que se exportan e importan, la tendencia hacia estructuras de mercado monopólicas u oligopólicas, los altos costos de transportación y la dependencia de fuentes externas de financiamiento, ha perdido vigencia. Ahora se destacan sus posibilidades en función de la agilidad institucional, de la generación de economías de alcance, de la articulación de redes comerciales y de la reducción de los costos de la heterogeneidad y de los costos de transacción.

Durante la segunda mitad del siglo 20 coincidieron dos fenómenos centrales: la fusión económica o articulación de redes de intercambio comercial, y la fisión política o proliferación de estados nacionales. La conjunción de estos dos procesos, en los que se realiza a la misma vez lo global y lo nacional, ha provocado el señalamiento de que la famosa expresión de Marshall McLuhan, “aldea global”, debe sustituirse por la de “globo de aldeas” (Baldacchino y Milne, 2000: 237). En efecto, cuando en la década de 1940 Leopold Kohr escribió sus primeros artículos en contra de la megalomanía imperial y a favor de las unidades políticas pequeñas, sólo había poco más de 50 países independientes, pero ahora se aproximan a 200 y la mayoría no sobrepasa los 10 millones de habitantes. El resquebrajamiento de los imperios coloniales inició el proceso de fisión política que luego ha continuado con la intensificación del intercambio que se ha dado bajo la cobija de la llamada globalización.

La interdependencia o integración económica está, como concluyen algunos estudiosos del tamaño de las naciones, “inextricablemente unida al separatismo político” (Alesina y Spoloare, 2003: 219). Por ello, plantean estos autores, Europa probablemente permanezca como unión económica pero compuesta por unidades políticas independientes. Junto al aumento de la interacción económica aumenta también el reclamo de poderes de gestión política de parte de las instancias nacionales y locales (Alesina y Spoloare, 2003: 201). La clave de todo esto radica en que la interacción económica, junto a los cambios tecnológicos ya citados, provoca que la dialéctica entre las economías de escala y la heterogeneidad de las preferencias se incline a favor de las unidades políticas de tamaño modesto.

Aun respecto a la Unión Europea se ha planteado si la integración económica es la vía más adecuada para el desarrollo de un país pequeño o si es preferible mayor independencia inscrita en redes más diversas de intercambio comercial a nivel mundial. Dicho

de otra forma, si es aconsejable la expansión comercial montada en acuerdos regionales o si resultan más convenientes acuerdos multilaterales de mayor alcance geográfico. Por ejemplo, en el caso de Islandia –que hasta la fecha no pertenece a la Unión Europea, como tampoco Suiza y Noruega–, se ha argumentado que un estado pequeño se arriesga a degenerar en una zona periférica cuando se integra a uniones o acuerdos regionales con pesos desiguales entre los países participantes (Ólafsson, 1998: 138-52). Además, se considera que Islandia no alcanzaría mucho más acceso comercial del que ya goza bajo el palio de varios tratados.

Lo importante es apercibirse de que la interdependencia se asume de diversas formas y por distintas vías normativas. La multiplicidad de opciones abona a los intereses de los países pequeños. Pero no se trata exclusivamente de un asunto de escala, “todo es cuestión de medida” pero ésta no se reduce al tamaño. Lo central es la adecuación institucional o lo que Kohr llamó “proporcionalidad”. Con esto significaba una relación apropiada entre el ser humano y su entorno ecológico, entre el orden material y el orden normativo, entre el tamaño y el andamiaje institucional. Con esta “justa medida” es que el crecimiento económico puede traducirse en desarrollo sano y no en hipertrofia.

Capacidad institucional y desarrollo

En una investigación reciente (Sala-I-Martin, Doppelhoffer y Miller, 2004: 813-35), se examinaron 67 variables en 88 países explorando las determinantes del crecimiento económico de largo plazo, y no se encontró vinculación significativa del mismo con ninguna de las variables asociadas al tamaño (i.e. población total, superficie geográfica y Producto Interno Bruto). Las correlaciones más significativas se dan con variables ajenas al tamaño, como la educación.

Ciertamente, abundan los ejemplos de países pequeños –de seis millones de habitantes o menos–, como Singapur, Nueva Zelanda, Dinamarca e Irlanda que han tenido de manera sostenida altas tasas de crecimiento económico y que han logrado colocarse entre los países de altos ingresos. Incluidos en esta clasificación se encuentran países de mucho menos población que los anteriores, como Chipre (770,000 habitantes) e Islandia (286,000 habitantes). Huelga señalar que también los hay pequeños y pobres, pero haciéndole compañía a los grandes y ricos no faltan los grandes y pobres.

Tampoco puede plantearse de manera fatalista correlación entre subdesarrollo y modestia geográfica o alta densidad poblacional. De hecho, aunque de manera cualificada, el citado estudio vincula de forma positiva al crecimiento con la densidad poblacional en áreas costaneras. En realidad, hay de todo. Hay países de alta densidad poblacional, como Holanda (479 personas por km. cuadrado) y Singapur (6,967 personas por km. cuadrado), que gozan de altos niveles de ingreso, mientras que países de baja densidad poblacional, como Mozambique (24 personas por km. cuadrado) y Zambia (14 personas por km. cuadrado) se cuentan entre los países más pobres del mundo. Está claro también que hay países extraordinariamente pobres con alta densidad poblacional, entre los que sobresale Bangladesh (1,061 personas por km. cuadrado), y países ricos con baja densidad poblacional, como es el caso de Noruega (15 personas por km. cuadrado).

No es la escala la que pasa factura, es la historia. Los países se desenvuelven a través de las normas que guían y de las formas que asumen sus organismos de gobierno, sus sistemas educativos, sus empresas, sus organizaciones sindicales, sus centros de investigación, sus lazos comerciales, etc. Cada paso en la secuencia depende de las condiciones iniciales y de las decisiones que van configurando su expediente histórico. El andamiaje institucional que surja de dicho expediente encamina a cada sociedad por rutas particulares que pueden conducir al estancamiento, a la decadencia, al desarrollo o a la hipertrofia.

No se puede ignorar que los recursos naturales, la localización geográfica y hasta la suerte son factores que, de una u otra manera, cuentan en el desenvolvimiento económico de los países. Sin embargo, los factores verdaderamente significativos nos remiten a la fragua histórica y cultural: valores, actitudes, hábitos. Las organizaciones sociales y los arreglos institucionales que el país quiera y pueda articular definen la conducta social y permiten o impiden su desarrollo. Con relación a este particular no debe ignorarse el legado colonial, de la subordinación política no se gesta el mejor andamiaje institucional. Más allá de las diferencias de grado y de los casos de crecimiento económico coyuntural, la subordinación y la dependencia constituyen el caldo de cultivo de la debilidad institucional. En la mayor parte de los países pobres hay que superar un legado que les aprisiona en una patología cultural de subdesarrollo.

No es por casualidad, por ejemplo, que la mayoría de los países de ingresos bajos se encuentran en el continente africano. El mapa político de África que trazaron los poderes imperiales europeos fraccionó sus etnias, por lo tanto, los estados nacionales resultantes son en extremo heterogéneos, lo que según algunos estudiosos, ha obstaculizado la articulación institucional necesaria para el desarrollo (Alesina y Spoloare, 2003: 198).

Tampoco puede ignorarse que el capitalismo, desde su nacimiento, ha sido un sistema económico globalmente expansivo que ha dividido al mundo entre países centrales o ricos y países periféricos o pobres. Los primeros invierten en los segundos para suplirlos de materia prima, para acceder a costos de producción más bajos y para conquistar mercados. Estos objetivos están predicados en la obtención de un flujo neto de excedente económico. Los países periféricos o pobres tienen que articular estrategias para utilizar la inversión directa extranjera en función del bienestar de su población, garantizando entre otras cosas, el eslabonamiento que se traduzca en movilización de recursos internos, la transferencia de tecnología y el acceso a diversos mercados. Es obvio que el norte no puede ser, si se aspira al desarrollo, una división internacional del trabajo en la que unos se especialicen en ganar y otros en perder.

La capacidad económica de un país se remite a la habilidad de su gente para actuar ante la oportunidad y ante la adversidad. La coincidencia de la fusión económica con la fisión política hace patente que, el tamaño concebido como restricción cada vez importa menos, y que el carácter de las instituciones, la “proporcionalidad”, cada vez importa más.

El mundo es una compleja red de espacios jurisdiccionales. En esta red, la jurisdicción asume, como señalan algunos científicos sociales cuyo objeto de estudio son las economías pequeñas, el carácter de recurso económico (Baldacchino y Milne, 2000: 3). Para un país pequeño uno de los objetivos medulares de su diplomacia económica es, según estos autores, “la construcción de su espacio económico mediante la explotación inteligente de los múltiples estratos de su capacidad jurisdiccional” (Baldacchino y Milne, 2000: 231). Las capacidades legales críticas que se destacan en la “economía de la jurisdicción” son: el poder sobre el sector financiero, el poder sobre las exportaciones e importaciones, el poder sobre el sistema tributario, el poder sobre los recursos naturales, el poder sobre la transportación y el poder sobre los tratados comerciales internacionales.

La interdependencia que es fruto del ejercicio de los poderes jurisdiccionales permite trascender fronteras e insertarse en lo que se ha denominado “espacio multidimensional” (Dent, 2002: 75). Esta interdependencia no desdibuja sino que fortalece la territorialidad de la unidad política, definida por los lazos culturales y por un particular desenvolvimiento histórico así como por el vínculo de la gente con su base ecológica. La agilidad de la “jurisdicción” en la articulación de leyes y políticas se convierte en fuente de ventajas comparativas en un mundo crecientemente dinámico.

Tal agilidad debe salvaguardar la coherencia institucional. Douglas North advierte que la racionalidad en el proceso decisional de los actores económicos depende del equilibrio entre las instituciones formales, como constitucionales, leyes y reglamentos, y las instituciones informales: tradiciones, costumbres y hábitos (North, 1990). El resquebrajamiento de tal coherencia tiene el efecto de aumentar los costos de transacción en el sistema económico.

Para lograr la coherencia institucional que sirva de apoyo a la búsqueda de la mejor combinación de factores de producción internos y externos hay que considerar al espacio geográfico y al acervo cultural como recursos y no, como desafortunadamente postulan muchas visiones del desarrollo sobrecargadas de prejuicios, como restricciones. Se ha señalado con acierto que, cuando los países quedan rezagados no es necesariamente porque no adopten las mejores políticas disponibles ni porque no recurran a las prácticas industriales más avanzadas, sino porque no identifican sus recursos internos ni las características particulares que les distinguen (Guillén, 2001: 13).

En la estructuración institucional el tamaño es pertinente. En su corto prólogo al libro de Ólafsson sobre el caso de Islandia, el profesor Michael Karlsson cita a Galileo y al biólogo J.B.S. Haldane porque ambos destacaron el hecho de que cosas o seres de distinto tamaño requieren estructuras diferentes para poder operar efectivamente o para que su existencia sea posible. La estructura de un ratón, dice Karlsson, colapsaría si se inflara hasta alcanzar el tamaño de un elefante (Ólafsson, 1998: ix). La misma “ley de proporcionalidad” rige en la instancia social. Un país pequeño no es una versión en miniatura de un país grande. Concebirlo como tal conduce a cometer profundos errores en las políticas de desarrollo.

Hipertrofia

La “proporcionalidad” se resume en la coherencia institucional entre la dimensión formal y la informal y en la correspondencia entre el marco institucional y el tamaño. Cuando la misma se viola la sociedad se expone al desequilibrio, al exceso, a la hipertrofia.

La desproporción social es un fenómeno bastante ubicuo, baste citar la desigualdad en riqueza e ingresos y la degradación ambiental que se da, por distintas causas y con diferentes manifestaciones, tanto en países ricos como en países pobres. Pero aquí nos interesa el crecimiento hipertrófico, aquél que al desviarse de la “proporcionalidad” institucional y espacial no logra el desarrollo sostenido y sustentable, aunque sí pueda exhibir rasgos de “modernidad” asociados a los procesos de industrialización y urbanización. Éste, a nuestro juicio, es el caso de Puerto Rico.

Durante la primera mitad del pasado siglo la industria azucarera marcó a la economía y al paisaje de Puerto Rico, y sobre todo, explotó al trabajador puertorriqueño. Dice elocuentemente el investigador José Rodríguez Vázquez: “Los nuevos inversionistas se mostraron dispuestos a convertir la Isla en un antro miserable arropado por el monocultivo azucarero, un espacio atravesado por desigualdades amenazantes: la de la propiedad y la proletarianización, la de la riqueza y la indigencia. La Isla había entrado en un acelerado proceso de descomposición según el latifundio cañero devoraba a los hombres y el paisaje y destrozaba el nexo fundamental del hombre con la tierra” (Rodríguez Vázquez, 2004: 64). La hipertrofia asociada al monocultivo está estipulada; la que se da posteriormente cobra otros matices que para muchos no son claramente perceptibles.

A partir del año 1947, con la aprobación de la Ley de Incentivos Industriales, se inició el programa de “industrialización por invitación” conocido como “Operación Manos a la Obra”. Éste se resume en el uso de exenciones contributivas para atraer inversiones directas de Estados Unidos. Con tales exenciones y con otros incentivos supletorios, como bajos salarios y provisión de infraestructura, junto al acceso al mercado estadounidense y el trato contributivo especial que disponía el Código Federal de Rentas Internas de Estados Unidos, se forjó la industrialización del país. De manera quizás abrupta, Puerto Rico dejó de ser una sociedad agraria y rural para convertirse en una sociedad industrial y urbana.

Desde el año 1950 hasta 1973 la economía de Puerto Rico experimentó su fase más expansiva: la tasa media anual del crecimiento real del Producto Nacional Bruto durante dicho período excedió el 6.0 por ciento. Al crecimiento económico le acompañaron cambios favorables en el perfil de consumo, en la educación y en la salubridad. Del año 1974 en adelante el crecimiento se agotó: la tasa media anual de crecimiento para el período de 1974 a 2005 fue poco más de una tercera parte de la experimentada durante el período anterior. Ya no nos encontramos en el contexto que se configuró inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, que fue favorable a la estrategia de Puerto Rico de atraer inversión directa de Estados Unidos para montar un enclave exportador hacia ese mercado, entonces relativamente protegido. Las reglas que rigen al comercio y a las inversiones se han transformado. Los tratados internacionales, en innumerables variantes, se han multiplicado. Han surgido otros protagonistas económicos, como Japón, la Unión Europea y ahora China. Una lista creciente de países que antes no nos superaban en producción e ingreso per cápita nos han dejado a la zaga, como por ejemplo, Corea del Sur, Singapur, Irlanda, Chipre y Nueva Zelanda. Mientras el mundo se ha transformado radicalmente, Puerto Rico ha permanecido institucionalmente catatónico. Esta asincronía institucional no coloca a ningún país en una buena posición para insertarse en la dinámica económica global. Puerto Rico carece de las capacidades legales críticas o poderes políticos fundamentales para construir su “espacio multidimensional”.

No obstante, no es la morosidad del crecimiento económico la señal más preocupante, los indicadores más ominosos son los que se asocian a la hipertrofia. Ésta se manifiesta de innumerables maneras: dependencia del capital externo acompañada de una extraordinaria remisión de ganancias; falta de eslabonamiento sectorial e interindustrial; bajas tasas de participación laboral con desempleo crónico; desproporción entre la compensación a los empleados y el rendimiento del capital; creciente economía subterránea en la que sobresale el componente criminal vinculado al trasiego de drogas; degradación ambiental; abandono y deterioro de los cascos urbanos junto a un desordenado proceso de expansión urbana en un país que tiene 3.9 millones de habitantes y una superficie de 9,104 km.² (alrededor de 428 personas por km.²); carencia de un sistema de transportación colectiva y más de dos millones de automóviles congestionando calles y carreteras; mezquindad en el espacio de consumo de bienes públicos, como transportación, salud

y educación, cuando se compara con el ostentoso espacio privado de consumo, cuyo emblema muy bien puede ser los cerca de 30 millones de pies cuadrados de cómodos centros comerciales en los que cabe, si se apretuja, toda la población de Puerto Rico...

El crecimiento hipertrófico se reveló desde los inicios del programa “Operación Manos a la Obra”. Del año 1950 al 1960 el número de empleados o plazas ocupadas se redujo ya que los nuevos empleos, aunque mejor remunerados, no lograron compensar la reducción provocada por el languidecimiento del sector agrícola. A pesar de la reducción en el grupo trabajador, provocada por la emigración masiva y por la disminución en la tasa de participación laboral, la tasa de desempleo se mantuvo sobre el 12 por ciento (Curet Cuevas, 2003: 33). Quizás lo más significativo fue la emigración: de una población que entonces era poco más de dos millones la migración neta durante el periodo de 1950 a 1960 sumó 470,000 personas (Rivera y Santiago, 1996: 45).

El programa de industrialización, basado en la atracción de inversión directa del exterior, no planteó minimizar los costos de ésta, como la excesiva remisión de ganancias, ni maximizar sus beneficios, como la transferencia tecnológica, la inserción en múltiples mercados de exportación y la movilización de empresas complementarias locales. Su objetivo medular era la creación de empleo, en lo que resultó débil. A fines del año 1975 un equipo de estudio encabezado por James Tobin sentenció lo siguiente: “Aún cuando la inversión directa sí representa una inversión física real, no implica necesariamente un incremento en el bienestar puertorriqueño. Aunque la inversión de las subsidiarias de las firmas estadounidenses provea nueva producción y empleo, ello también implica nuevos subsidios e inversiones en infraestructura real del gobierno puertorriqueño y una mayor remisión de ganancias a los Estados Unidos” (Tobin, 1975: 60).

En el año fiscal 2004 la remisión de los rendimientos de capital sumó más de \$30,000 millones (Junta de Planificación, 2004, tabla 18). Esto se tradujo en la enorme diferencia entre el Producto Nacional Bruto, \$50,320 millones, y el Producto Interno Bruto, \$78,842 millones (Junta de Planificación, 2004, tabla 1). Independientemente de la distorsión que pueda haber por las transferencias de ganancias que con distintos artificios contables realizan las empresas transnacionales, el hecho es que el pago a los residentes en Puerto Rico es sólo un 64 por ciento del valor de la producción consignada. No conocemos ningún país que tenga un coeficiente tan bajo. ¿No es esto hipertrofia?

La desproporción también se hace patente en la alta incidencia de pobreza y en la desigual distribución del ingreso. El 12.4 por ciento de la población de Estados Unidos está, según los resultados censales del año 2000, clasificada como pobre. En Puerto Rico, de acuerdo al criterio estadounidense, la pobreza alcanza al 48.2 por ciento de su población (Martínez, Máttar y Rivera, 2005: 217-18). Más sorprendente que este resultado es el que se obtiene cuando se utiliza el umbral de pobreza definido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según este umbral el 32 por ciento de la población de Puerto Rico es pobre, lo que lo ubica, a base de datos de 1999, con un por ciento de población pobre superior a Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina (Martínez, Máttar y Rivera, 2005: 219-20). Esto a pesar de los “pagos de transferencia” que reciben los individuos de parte del gobierno federal de Estados Unidos, “transferencias” que de hecho son, en su mayoría –alrededor del 76 por ciento–, pagos en virtud de cotizaciones realizadas por los residentes de Puerto Rico (Junta de Planificación, 2004, tabla 21).

El cálculo de la desigualdad en la distribución del ingreso mediante el índice Gini también genera resultados poco alentadores. Este indicador de desigualdad es considerablemente más alto en Puerto Rico (0.574) que en Estados Unidos (0.476) –que es el país industrial con la peor distribución del ingreso. Más aún, supera al de Uruguay (0.423) y al de Costa Rica (0.459) en 35 y 25 por ciento respectivamente. En el trabajo de la CEPAL sobre la economía de Puerto Rico se señala que las diferencias de ingreso en ésta se asemejan a las de Brasil (Martínez, Máttar y Rivera, 2005: 222-23).

Claro está, se trata de diferencias relativas ya que los ingresos absolutos son más altos en Puerto Rico que en los países mencionados. Sin embargo, la hipertrofia vuelve a hacerse manifiesta. Sospechamos que al profesor Leopold Kohr el Puerto Rico de principios de siglo 21 le parecería mucho menos “transluciente” y “proporcional” que aquél del que se despidió en el primer lustro de la década de 1970.

Conclusión

Sin movilización de recursos nacionales, sin coherencia institucional y sin armonía espacial interna (base ecológica) y externa (espacio multidimensional) no hay desarrollo. Si algo demuestra el caso de Puerto Rico es que una estrategia basada eminentemente

en la importación de capital corre el riesgo de degenerar en crecimiento hipertrófico. También demuestra que el “vínculo” de libre movimiento entre una economía grande y desarrollada y otra pequeña y menos desarrollada no conduce necesariamente a la convergencia, máxime si esta última carece de las capacidades jurisdiccionales críticas necesarias para insertarse de manera equilibrada con la compleja y dinámica economía mundial.

El estancamiento económico no resuelve la hipertrofia. Pero tampoco el crecimiento es una respuesta si no se acompaña de fuerzas compensatorias para evitarla. Esto lo señaló hace muchos años Gunnar Myrdal al advertir que si se parte de un estado de desigualdad se tiende, vía un efecto de bola de nieve que él llamó “causalidad acumulativa”, hacia estados de mayor desigualdad (Myrdal, 1957). Por lo tanto, hay que contar con el diseño institucional adecuado para evitar la “causalidad acumulativa” conducente a mayor hipertrofia.

El diseño institucional es mucho más difícil que el minimalismo institucional que postulan los modelos neoclásicos y que el desmantelamiento institucional que proponen las políticas de los llamados neoliberales, pero es insoslayable. No hay nada más peligroso en una sociedad que los vacíos institucionales.

No basta con atraer inversión directa extranjera. Hay que aprender a beneficiarse a cabalidad de la misma. No se logra la transferencia tecnológica, ni la inserción en múltiples mercados ni los eslabonamientos con el resto de la economía de manera automática. Hay que diseñar los instrumentos de política adecuados para esos fines. Tampoco se logran sistemas de producción flexible si no se cuenta con la correspondiente política nacional de tecnología. Ni se detiene el desparramamiento urbano ni se reciclan los centros de los pueblos sin los planes de uso de terreno y sin las normas de construcción de rigor. Mucho menos se podrá, si falta inventiva institucional, enriquecer el espacio de consumo de bienes públicos, rescatar las actividades socialmente deseables de la economía informal, readecuar la distribución del ingreso y combatir el desempleo y la pobreza.

La literatura económica sobre países pequeños, de la que hemos citado una fracción modesta, es uno de los puntos de referencia con el que se debe contar en la búsqueda de la “proporcionalidad” institucional y espacial que requiere Puerto Rico. De dicha literatura, ahora cada vez más pertinente, el profesor Leopold Kohr fue un singular pionero. Al releerle se modera el entusiasmo con el crecimiento y se renueva el respeto a la medida.

REFERENCIAS

- Alesina, Alberto y La Ferrara, Eliana. (2005). *Ethnic Diversity and Economic Performance*. *Journal of Economic Literature* 63 (3): 762-800.
- Alesina, Alberto y Spoloare Enrico. (2003). *The Size of Nations*. Cambridge: The MIT Press.
- Baldacchino, Godfrey y David Milne. (2000). *Lessons From The Political Economy of Small Islands, The Resourcefulness of Jurisdictions*. New York: St. Martin Press.
- Bismal, Janan. (1982). *Problems and Policies in Small Economies*. New York: St. Martin Press.
- Curet Cuevas, Eliézer. (2003). *Economía política de Puerto Rico*. San Juan: Ediciones MAC.
- Damijan, Joze P. (2001). Main Economic Characteristics of Small Countries: Some Empirical Evidence. En Salvatore Dominick, Svetlicic Marjan y Damijan Joze P. (eds.), *Small Countries In A Global Economy, New Challenges and Opportunities*, [s.p.]. New York: Palgrave.
- Dent, Christopher M. (2002). *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwan*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Guillén, Mauro F. (2001). *The Limits of Convergence: Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain*. Princeton: Princeton University Press.
- Kohr, Leopold. (1957). *The Breakdown of Nations*. New York: Rinehart.
- _____. (1965). *El superdesarrollo: los peligros del gigantismo*. Barcelona: Editorial Luis Miracle.
- _____. (1971). *Is Wales Viable*. Llandybie: Christopher Davies Publishers.
- _____. (1973). *Development Without Aid, The Translucent Society*. Llandybie: Christopher Davies Publishers.

- _____. (1976). *The City of Man, The Duke of Buen Consejo*. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Martínez, Jorge Mario, Jorge Máttar y Pedro Rivera. (2005). *Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. México DF: CEPAL.
- Myrdal, Gunnar. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres: Duckworth.
- North, Douglas. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ólafsson, Björn G. (1998). *Small States in the Global System, Analysis and Illustrations from the Case of Iceland*. Aldershot: Ashgate.
- Puerto Rico. Junta de Planificación. (2004). *Informe Económico al Gobernador*. San Juan.
- Rivera Batiz, Francisco y Carlos Santiago. (1996). *Island Paradox, Puerto Rico in the 1990's*. New York: Russel Sage Foundation.
- Robinson, E.A.G. (1960). *Economic Consequences of the Size of Nations*. New York: St. Martin Press.
- Rodríguez Vázquez, José Juan. (2004). *El Sueño que no cesa: La nación deseada en el debate intelectual y político puertorriqueño 1920-1940*. San Juan: Ediciones Callejón.
- Sala-I-Martin, Xavier, Gernot Doppelhoffer y Ronald I. Miller. (2004). Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach. *The American Economic Review* 94 (4): 813-35.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small Is Beautiful, Economics as if People Mattered*. New York: Harper & Row.
- The Economist*. (1998). Little Countries: Small but Perfectly Formed. January 3: 65-67.
- The World Bank. (2004). *World Development Report 2005, A Better Investment Climate for Everyone*. New York: Oxford University Press.
- Tobin, James. (1975). *Informe al Gobernador del Comité Para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico*. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Villamil, José J. (1979). *Planificación y desarrollo en países pequeños*. Buenos Aires Ediciones SIAP.